

Jugement du 17 novembre 2016 - 3^e ch

N° 1409184

M E...

FPT - contractuel - emploi de cabinet

Lorsque le contrat de travail d'un agent recruté pour occuper des fonctions de rédacteur territorial est requalifié en emploi de cabinet...

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Voici un litige qui nous donne l'occasion d'aborder le statut des collaborateurs de cabinet.

M E...a été recruté par la commune d'Argenteuil le 15 octobre 2008 en qualité d'assistant auprès des élus. Son engagement est d'abord matérialisé par des arrêtés, jusqu'à ce qu'un CDI, non daté, soit conclu avec une prise d'effet au 13 mars 2012. Au lendemain des élections municipales de mars 2014, le maire qui l'avait recruté va lui signifier son licenciement par courrier du 3 avril 2014. C'est cette décision que M E...vous demande d'annuler, et il vous demande également de condamner son ancien employeur à réparer les préjudices résultant de cette décision.

Une FNR est soulevée en défense, tirée de ce que les conclusions indemnitaires n'auraient pas été précédées d'une demande préalable de nature à faire naître une décision susceptible de recours (art R421-1 CJA). Mais dès lors que nous vous inviterons à rejeter les conclusions en annulation, vous pourrez si vous nous suivez, rejeter par voie de conséquence les conclusions indemnitaires, sans que vous ayez à vous prononcer sur leur recevabilité.

S'agissant des conclusions en annulation, un moyen tiré de l'incompétence du signataire, ici l'adjoint au maire chargé des ressources humaines, est soulevé. Cependant vous pourrez juger que ce moyen manque en fait. En effet, et comme le prévoient les dispositions de l'article L2122-18 du CGCT, le maire avait accordé au signataire de la décision litigieuse une délégation de fonction par arrêté en date du 23 septembre 2010 (prod 12 de la commune) à l'effet notamment de signer des décisions de cessation. Or, et contrairement à ce que soutient le requérant, par cessation il nous semble bien qu'il faille entendre licenciement.

Un unique moyen de légalité interne est ensuite soulevé, tiré de l'absence de motif du licenciement. Ce moyen n'est pas évident à analyser au regard du contentieux des agents publics, puisque ne correspondant pas aux "portes d'entrée" du contentieux en annulation, mais plutôt au contentieux du travail de droit privé. Devez vous regarder ce moyen comme reposant sur un défaut de motivation,

auquel cas il s'agirait d'un moyen de légalité externe ? devez vous considérer que le requérant soutient que la décision querellée n'aurait pas été prise dans l'intérêt du service ? ou serait entachée d'EMA ? En dépit de ses nombreuses écritures et mémoires récapitulatifs, le requérant n'a pas précisé ce moyen au cours de l'instruction.

Cependant à plusieurs reprises dans les écritures, ce moyen est soulevé au titre de la légalité interne, ce qui exclut le défaut de motivation. Reste donc à regarder si le requérant entend soulever l'absence d'intérêt du service ou l'EMA. Mais nous allons voir que quelque soit l'hypothèse retenue, vous pourrez écarter ce moyen.

Il nous faut ici nous interroger sur la qualification que vous donnerez à l'engagement conclu entre la commune et ME..., puisque la commune en défense vous demande de regarder cet engagement comme portant sur un emploi de cabinet, lequel pouvait selon elle être rompu au lendemain des élections municipales.

Rappelons le régime de ces collaborateurs.

Selon les termes de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut FPT, « *L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions (...)* ». Le décret 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, indique en son article 6 que les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté. On comprend donc de ces dispositions qu'il peut être mis librement un terme aux engagements de collaborateurs de cabinet, et que ce terme intervient au plus tard lors de l'achèvement du mandat de l'autorité territoriale qu'ils accompagnent. Et fort logiquement, le CE cassera l'arrêt d'une Cour qui, après avoir annulé la décision de licenciement d'un collaborateur de cabinet, avait enjoint sa réintégration par la collectivité, alors que le mandat de l' élu qui l'avait recruté avait pris fin : CE 11 décembre 2000 Cne de Villeparisis 202573 aux T.

Cependant, bien que dans une situation de dépendance avec les élus qu'ils assistent, les collaborateurs de cabinet peuvent voir leurs contrats transformés en CDI, hypothèse prévue à l'article 110-1 de la même loi. Pour autant, l'existence d'un CDI ne sera pas un obstacle au licenciement, mais exigera le respect d'un préavis (CE 6 novembre 2013 Dépt du Haut-Rhin 366309 aux T). Dans ses conclusions sous cette affaire G Pellissier estime qu'il convenait alors de tirer toutes les conséquences de la transformation du contrat de collaboration en contrat à durée indéterminée. Il constate que si l'article 110-1 prévoit que le contrat initial, à durée déterminée de trois ans, est renouvelable dans la limite du terme du mandat électoral de l'assemblée délibérante, cette condition tirée du lien entre la durée de l'engagement du collaborateur et la durée du mandat, n'apparaît plus dans le texte lorsque le contrat initial a été transformé à durée indéterminée. Ainsi donc, lorsque le

collaborateur de cabinet est titulaire d'un CDI, son contrat pourrait se poursuivre alors même que le mandat de son élu aurait pris fin. Certes, mais pour autant, cela n'interdit pas à la collectivité de procéder au licenciement de cet agent et donc de rompre le CDI (même décision).

En effet, le CE a pu juger que les autorités politiques recrutaient pour leur cabinet des collaborateurs selon un choix discrétionnaire, puisque ceux-ci exercent des fonctions qui requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, et d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur (CE 30 décembre 2009, Gvt de la Polynésie française 324565, aux T). Ainsi donc le lien de confiance personnelle entre le collaborateur et l'élu est un élément essentiel justifiant qu'il soit procédé à des recrutements discrétionnaires. Ce qui explique que " les intéressés ne rendent compte qu'à celui qui les a recrutés " comme le rappelait François Seners dans ses conclusions sous CE 26 mai 2008 Département de l'Allier et Vigier 288104 aux T. Par suite, étant étroitement lié à l'élu dont ils sont les premiers collaborateurs, et partageant ses objectifs politiques, on perçoit mal comment ils pourraient continuer à collaborer au lendemain des élections pour un élu d'un autre bord, ayant vocation à mettre en oeuvre un projet politique radicalement différent de son prédécesseur, et exigeant une confiance totale et personnelle dans son cabinet.

Ainsi donc, un CDI de collaborateur de cabinet peut-être rompu, hypothèse confirmée on s'en serait douté par la décision Dépt du Haut-Rhin. Et saisi de conclusions en annulation contre une telle décision, vous vérifiez qu'elle ne repose pas sur un motif matériellement inexact, ou une erreur de droit et qu'elle n'est pas entachée d'un détournement de pouvoir (CE 28 décembre 2001 Cne de Saint Jory 225189 au Rec).

Mais ici le principe même que M E...ait été recruté pour occuper un emploi de cabinet, ce que soutient la commune, est contesté par le requérant.

Comment identifier de telles situations ? Tant la loi du 26 janvier 1984 que le décret du 16 décembre 1987 ne comportent de liste des emplois susceptibles d'être pourvus par des collaborateurs de cabinet. Au regard de la JP, il nous semble que vous devez vous prononcer au regard de 2 indices :

- o l'un est dégagé par la JP il s'agit des missions confiées :

Dans son arrêt CE 26 mai 2008, Département de l'Allier et Vigier 288104 aux T, le CE a jugé que constituait un emploi de cabinet, par ex, un emploi de secrétariat particulier qui ne correspondait pas à des fonctions purement administratives de secrétariat et faisait d'ailleurs l'objet d'une rémunération supérieure à celle à laquelle auraient pu prétendre des agents titulaires chargés de telles fonctions». Aux

fonctions « purement administratives » s'opposent ainsi celles qui se situent « à la jonction du politique et de l'administratif » comme l'indiquait Julien Boucher dans ses ccls sous CE 30 décembre 2009, Gvt de la Polynésie française 324565, aux T. Les missions de collaborateurs sont donc celles dévolues aux emplois de directeur du cabinet, de conseiller technique, de chargé de mission, de chef de secrétariat particulier, de secrétaire particulière. En revanche, celles correspondant à des "fonctions administratives ou de service à caractère permanent dont l'exercice ne requiert pas nécessairement d'engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique ni de relation de confiance personnelle", pour reprendre la formule du CE, ne seront pas regardés comme des emplois de collaborateurs de cabinet (CE 26 janvier 2011 Assemblée de la Polynésie Française 329237 aux T). Dans cette affaire, le CE a ainsi jugé que les fonctions de « maître d'hôtel, secrétaire (autre que de direction), sténodactylo, standardiste, cuisinier, agent de sécurité, chauffeur, planton, personnel de service, hôtesse, aide cuisinier ou serveur », ne répondaient pas à ces critères et par suite ne constituaient pas des emplois de cabinet. Voyez également CE 30 décembre 2009, Gvt de la Polynésie française 324565, aux T.

o 2ème indice : le positionnement hiérarchique

Celui-ci découle de la lettre même de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. Selon cet article, les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. Par autorité territoriale il faut bien entendu entre l'exécutif de la collectivité, donc les élus. Ainsi un collaborateur de cabinet se situe en dehors de l'organigramme des services : il ne dépend que de l'exécutif et ne rend pas de comptes à la hiérarchie administrative.

Précisons que votre qualification de la nature du contrat (de collaborateur de cabinet ou non) relève de votre contrôle normal (CE 26 janvier 2011 Assemblée de la Polynésie Française 329237 aux T).

Ici qu'en est-il ?

Le CDI de M E...indique que celui-ci est engagé pour assurer les fonctions d'assistant d'élus. Il n'est nullement fait mention d'un poste qu'occuperait le requérant et figurant au tableau des effectifs, par référence à un grade de la FPT comme c'est usuellement le cas. C'était pourtant le cas s'agissant des arrêts précédents qui mentionnaient que M E...occupait un poste de rédacteur, mais le CDI ne comporte plus cette indication, tout au plus est-il indiqué que sa rémunération est calculée par référence à ce grade. Certes les dispositions des articles 3 et 136 de la loi du 26 janvier 1984 sont visées, càd les dispositions relatives aux agents contractuels, mais vous n'êtes bien entendu pas lié par cette qualification donnée par les parties.

Reprenons les 2 critères que nous avons énoncés :

- Quelles sont les fonctions exercées par M E...?

Vous ne serez pas aidé par une fiche de poste : il n'y en avait manifestement pas, ce qui paraît bien surprenant si l'intéressé avait été positionné sur un emploi administratif.

La prod 29 du requérant nous éclaire sur les missions exercées :

- assistance et conseil aux élus, veille à la réactivité et à la qualité des services rendus à la population : il s'agit très clairement de tâches habituellement confiées à des collaborateurs de cabinet

- mise à jour du fichier électoral, organisation des élections, suivi des partenariats, relations avec la population. Vous pourriez ici hésiter, si ce n'est que ces missions ne relèvent jamais d'un seul et même service administratif : il n'est pas démontré que M E...aurait été placé au sein du service élections, ni qu'il aurait été placé au sein d'une direction de type "services à la population ou au secteur associatif" : donc s'il cumulait de telles fonctions qui normalement relève de secteurs différents, c'est bien qu'il était en dehors de l'organigramme de services.

Il en est de même d'autres missions également trop hétéroclites, trop différentes, pour pouvoir être confiées à un même agent...sauf à ce qu'il relève du cabinet. En effet, elles tendent à "court-circuiter" les différents services administratifs et techniques et leur hiérarchie : management opérationnel des services, animation et pilotage des équipes, gestion et suivi des dossiers, gestion des équipements, définition des besoins des services, évaluation du patrimoine, gestion des risques, pilotage de l'activité des services, rédaction de documents administratifs et techniques : bref on se demande ce que font les autres...Les seules emplois susceptibles d'exercer un tel contrôle sur autant de secteurs différents sont les emplois fonctionnels...ce qui n'était pas la position de ME.....ou les collaborateurs de cabinet intervenant pour le compte de l'exécutif.

Ajoutons en outre que de telles missions ne relèvent pas du cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux, défini par le décret 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, puisque ces derniers sont chargés de fonctions administratives d'application (art 3). Ils assurent en particulier des tâches de gestion et peuvent se voir confier des fonctions d'encadrement des agents d'exécution. Nous sommes très loin des fonctions exercées par M E...

- 2ème critère : le positionnement du requérant

"Assistant des élus" c'est l'intitulé de son poste, on comprend que M E...dépendait directement de ces derniers, qu'il rendait compte directement à ceux-ci, ce qui caractérise les emplois de cabinet. Ces emplois nous l'avons dit exigent une proximité, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique, et nécessitent une relation de confiance

personnelle pour reprendre les termes de la JP. Or tel était bien le cas de M E...avec l'ancienne municipalité. Ainsi à la lecture de la prod 20 en défense, qui est un courriel de l'intéressé adressé le 4 septembre 2016 à des présidents d'association, on peut y lire, nous citons M E..."j'ai participé activement en tant que militant bénévole à toutes les campagnes politiques du parti, dont celle qui a fait élire l'ancien maire (...)" et le requérant lui-même achèvera de vous convaincre lorsqu'il écrit "j'ai été embauché comme collaborateur de son cabinet".

Ainsi donc il nous semble bien difficile de regarder le poste occupé par le requérant comme ne relevant pas du régime des emplois de cabinet.

Par suite, la décision mettant fin à ses fonctions, un dimanche, jour du 2ème tour des élections, a bien été prise au regard de l'engagement de M E...pour l'équipe municipale qui venait de perdre les élections. Compte tenu de la proximité personnelle et politique entre les collaborateurs de cabinet et l' élu qui les a recruté, il nous semble donc que la décision litigieuse n'a pas été prise pour des motifs étrangers à l'intérêt du service.

Si vous nous suivez, vous rejetterez les conclusions en annulation, ainsi que par voie de conséquence, celles aux fins d'injonction. En outre, la commune n'ayant pas pris de décision illégale de nature à engager sa responsabilité, vous pourrez tout autant rejeter les conclusions indemnitaires visant à l'indemnisation des préjudices financier et moral, ou au titre de résistance abusive. Enfin, M E...n'établissant pas la réalité des jours de congés payés non pris, vous pourrez rejeter les conclusions indemnitaires sur ce point, ainsi que celles tendant au versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi qui relèvent d'un litige distinct.

PCMNC au REJET